

1980-е гг. характеризуются нарастанием кризисных тенденций в экономике ФРГ, выдвигающим на повестку дня требования технологической, структурной и институциональной перестройки, что привело к отходу от политики глобального регулирования. В этот период постепенно изменяются акценты в социально-экономической политике. В результате победы христианских демократов происходит смена хозяйственно-политической концепции и возвращение к ордолиберальным принципам социального государства.

Объединение Германии в 1990 г. стало толчком для бурного и подчас неконтролируемого развития системы социального обеспечения и перераспределения, повышения социальных выплат, но в 1980-х гг. государству ещё удавалось сдерживать рост социальных расходов.

Помимо сокращения социальных расходов в эти годы принимает очертания новый тип социальной политики, а именно реструктуризация институтов социального государства. В центре внимания встали вопросы социального управления процессами распределения, вместо обычного принятия новых видов социальной помощи и аннулирования старых: примерами нового подхода к управлению социальной политикой стали принятый в 1989 г. закон о пенсионной реформе, закон о содействии занятости, принятый в 1985 г., а также закон о предпенсионном периоде (Vorruhestandgesetz, 1984).

Радикального пересмотра системы не происходило, но в течение всего своего существования социальная система проявила удивительную способность эволюционировать, приспосабливаясь к требованиям нового времени и новых правительств, до тех пор, пока не наступил кризис 1990-х гг.

Другой отличительной особенностью немецкого социального государства является то, что развитая социальная система стала вполне самостоятельной реальностью, значительной социальной, экономической и нормативной величиной с прикрепленными к ней идеями и интересами различных групп общества, что и делало эту систему способной видоизменяться, не изменяясь.

В конце 1990-х гг. социальное государство впервые переместилось в центр дискуссий о будущем немецкого общества. Именно на этом этапе легитимность принципа социального государства, несмотря на утверждённое конституцией равноправие этого принципа с другими политическими ценностями немецкой государственности, была наиболее спорным моментом в общественных дискуссиях.

Были ли первые 50 лет существования Федерации временем ошибочных решений в социальной сфере? Этим вопросом задаются современные немецкие исследователи, не находя однозначной оценки. Действительно, социальное государство увеличило своё участие не только в доле ВВП, но также в доле доходов населения. Всё же, рыночная активность остаётся доминирующим источником доходов большинства населения ФРГ. Лишь в бывших восточных землях Германии ни много, ни мало 40 % населения живут в основном за счёт отчислений социального государства, виной чему является высокий уровень безработицы и сравнительно ранний уход на пенсию. Проблемой нынешнего социального государства является также рост структурных факторов социальных расходов, прежде всего, удорожание социальных услуг вследствие технического прогресса в медицине и демографического старения населения.

Думается, проблема буксирования немецких реформ в социальной сфере в том, что обновление социального государства ФРГ не имеет ещё обоснованной и приемлемой для большинства концепции.

А.С. Бурнасов

ЭВОЛЮЦИЯ ЭКОНОМИКИ «СТАРЫХ» И «НОВЫХ» ЗЕМЕЛЬ В ПЕРИОД ОБЪЕДИНЕНИЯ ГЕРМАНИИ

Период объединения Германии сегодня является предметом активного изучения политологов, социологов и юристов, которые не спешат отдавать исследовательскую инициативу в руки историков. Только спустя 16 лет со дня объединения данные экономического роста, результаты социологических опросов, многочисленные научные исследования начинают складываться в законченный образ и представлять научный интерес для историков.

Интересно освобождение западногерманских политиков от «эйфории воссоединения, которое в силу благоприятно сложившейся международной обстановки прямо-таки свалилось на них с неба» (К. Зонтхаймер)¹⁹⁷. Восстановление суверенитета объединенной Германии в октябре 1990 г. только положило начало воссоединению немецкого народа. По настоящий момент следы раскола еще остаются в душах людей, их зарастанию мешают новые проявления зависти и отчуждения. Шестнадцать лет совместной жизни «осей» и «весси», как называют друг друга западные и восточные немцы, показали, что процесс их взаимного сближения является делом даже не нескольких правительств, а нескольких поколений.

¹⁹⁷Зонтхаймер К. Федеративная Республика Германия сегодня. Основные черты политической системы. М., 1996. С. 23.

Одной из новых проблем, вспыхнувших в немецком обществе накануне выборов в парламент страны и бундесканцлера, стал вопрос об изменении федеративного устройства ФРГ, а точнее уменьшения количества федеральных земель. Речь идет о территориальной реформе так называемых «новых» земель, земель входивших ранее в ГДР. По мнению немецких экспертов, система социального выравнивания, созданная в период объединения ФРГ и ГДР, не принесла ожидаемых результатов: новые земли не смогли интегрироваться в экономику ФРГ, социальное обеспечение безработных в «новых» землях лежит тяжким грузом на экономике современной Германии, тормозя экономический рост¹⁹⁸.

Массовое движение на Запад после открытия германо-германской границы осенью 1989 г. миллионов восточных немцев, в то же время сопровождалось обратным движением – западные немцы отправлялись на Восток, чтобы провести «разведку» новых шансов для предпринимательской деятельности, которые открывались в доживавшей свои последние дни ГДР.

«Щадящий» обмен денег создал кратковременную иллюзию необъятных рынков и неограниченных возможностей. Первыми в ГДР оказались флибустьеры от экономики, которые занимались скупкой недвижимости и сбытом залежалых товаров, основывали сомнительные инвестиционные фонды. Однако потенциал спекулятивного обогащения был достаточно быстро исчерпан. Вслед за владельцами супермаркетов, которые ударными темпами строили свои ангары на территории Восточной Германии и добились фантастического товарооборота в июле 1990 г., сюда пришли стратегические инвесторы, представлявшие ключевые отрасли западногерманского бизнеса. Первоначальные опасения восточных немцев, что их предприятия «скупают на корню»¹⁹⁹, достаточно скоро превратились в собственную противоположность: «нас не хотят покупать»²⁰⁰.

Для того чтобы сдвинуть с места процесс приватизации экономики бывшей ГДР, потребовалось активное государственное вмешательство. Правительство Коля передало бразды управления приватизацией ведомству по приватизации, в котором было занято более 3000 сотрудников. Частным инвесторам удалось навязать государству собственные условия, иногда вполне современные заводы покупались только для того, чтобы остановить производство и, таким образом, задушить конкурентов. В случае большой задолженности или изношенности предприятий приватизация происходила за символическую сумму в одну марку, что вызывало понятное эмоциональное возмущение восточных немцев. До конца 1994 г., когда ведомство завершило свою работу, в руки новых владельцев попало около 15 тыс. предприятий бывшей ГДР, выручка от их продажи составила 67 млрд. марок (при обещаниях новых владельцев провести инвестиции еще на 200 млрд. марок)²⁰¹.

После того, как на Восточную Германию не пролился обещанный золотой дождь частных капиталовложений, финансовое обеспечение ее трансформации легло на плечи государственного бюджета. Общие цифры, часто приводимые в прессе, впечатляют – за десять лет финансовый трансфер составил около полутора триллионов марок, это в среднем около 5 % валового социального продукта Германии. Основная часть денег пошла на поддержание равновесия с социальной системой «старой» ФРГ – выплаты пенсий, пособий и т.д. На втором месте оказались инвестиции в развитие инфраструктуры, строительство современных автобанов, сплошная телефонизация, модернизация жилищного сектора. Значительны расходы на содержание государственного аппарата²⁰².

Вопрос об источниках финансирования «возрождения Востока» остается и по сегодняшний день одной из главных тем межпартийных дискуссий. Оппозиция эксплуатирует недовольство западных немцев, считающих, что объединение обходится им слишком дорого. Налог солидарности, отмененный накануне парламентских выборов 1994 г., с января 1995 г. был введен вновь. Ныне он составляет 7,5 % подоходного налога, взимаясь, в том числе, и с физических лиц.

Законодательной основой системы социального выравнивания в ФРГ являются: Закон о финансовой помощи 1988 г. и Закон об обеспечении федеральной программы консолидации 1993 г. В Основном Законе было также закреплено обязательство поддержания «единообразия условий жизни» во всей федерации. Это обязательство традиционно в практике германского федерализма значило куда больше, нежели любые представления о второстепенности.

Система социального выравнивания является одной из основных частей так называемого «кооперативного» федерализма. Концепция кооперативного федерализма основана на идее взаимного дополнения центра и субъектов федерации, их взаимовыгодного сотрудничества.

¹⁹⁸ Deutschland in den neunziger Jahren. Innenpolitik, politische Kultur, Aussenpolitik. Hrsg. von Werner Suss. Leverkusen, 2001. S. 23.

¹⁹⁹ Рыкин В.С., Баранов К.К., Белов В.Б. Объединение Германии и его последствия. М., 1998. С. 43.

²⁰⁰ Там же.

²⁰¹ M. Gortemaker, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart. München, 1999. S. 14.

²⁰² Кузьмин И.Н. Крушение ГДР. История. Последствия. М., 1996. С. 21.

Федерация была наделена исчерпывающим перечнем полномочий в области исполнительной власти. Финансовые конфликты, начавшись в 1950-е гг., к 1980-м гг. стали разрушать координирующую роль политических партий ещё до объединения. Интеграция новых земель на востоке умножила и серьёзно обострила течения, угрожавшие «кооперативному» федерализму вплоть до 1990 г. до выработки основных принципов участия земель в дискуссии о реформировании федеративной системы.

В 1980-х гг. начали появляться проблемы, которые свидетельствовали о том, что установившаяся атмосфера кооперативного федерализма начала разрушаться. Эффективный ввод земель в процесс создания политики неизбежно требует определённого минимального уровня сплочённости земель между собой, чтобы наряду с федеральным уровнем мог быть представлен и субнациональный коллективный интерес. По мнению ряда немецких экспертов²⁰³, в 1980-х гг. способность вырабатывать и заявлять этот общий голос начала утрачиваться. Некоторые земли – особенно Бремен, Саарланд и Нижняя Саксония – столкнулись с серьёзными проблемами структурного экономического упадка. Другие земли, особенно Баден-Вюртемберг и Гессен, успешно приспособились к новым, высокотехничным секторам. Последовавший рост экономического неравенства в пределах сообщества земель обострил озабоченность каждой земли собственной экономикой. Кроме того, финансовый эгоизм угрожал раздробить необходимую в кооперативном федерализме сплочённость земель.

Эти новые проблемы, прежде всего, проявились в рамках системы финансового уравнивания, которая оказалась непригодной для преодоления новых тенденций, вызванных растущим разнообразием экономических условий. Земли с наиболее высокими доходами, в частности Баден-Вюртемберг и Гессен, наказывались за успех принудительным изъятием постоянно растущих сумм, чтобы «вытаскивать» более слабые в финансовом отношении земли-«моты». Напротив, некоторые земли с низкими доходами были уверены, что они недостаточно получают от системы уравнивания. Система финансового уравнивания была приспособлена к различиям в уровне доходов земель и почти не принимала во внимание специфичные для каждой земли расходы. Земли, на которые повлиял структурный экономический упадок, не только потеряли доходы, но также увеличили свои траты в связи с экономическим разладом.

Сегодня главной социально-экономической проблемой новых федеральных земель остается чрезвычайно высокая безработица – до 20 % самодельного населения (на Западе этот показатель примерно в два раза ниже)²⁰⁴. Число занятых в общественном производстве упало с 10 до 6,5 млн. человек. К 1993 г. лишь каждый четвертый житель Восточной Германии мог сохранить за собой то рабочее место, которое он имел в ноябре 1989 г. Государство было вынуждено пойти на прямое регулирование рынка труда посредством создания на частных предприятиях рабочих мест, финансируемых из своего бюджета. (Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, АВМ). Достаточно скромные результаты принесли и программы нового «грюндерства»: за десять лет в новых федеральных землях было основано более полумиллиона малых предприятий, большинство из которых на сегодняшний день влечат формальное существование либо потерпели экономическое фиаско.

И все же скачок материального уровня жизни населения Восточной Германии неоспорим. На каждого ее жителя ныне приходится 33 кв. метра жилой площади (на Западе – 40), в три раза выросла стоимость домашней утвари, автомобиль и телефон перестали быть предметами роскоши, а отдых за рубежом превратился из исключения в правило²⁰⁵. Несмотря на отставание производительности труда, благодаря профсоюзной солидарности и общим для всей страны тарифным соглашениям, средняя зарплата восточных немцев за десятилетие поднялась от 50 до 90 % от западного уровня.

В то же время социологи говорят о потере жителями бывшей ГДР таких аспектов качества жизни, как защищенность семьи, гарантии профессионального роста, искренность отношений с окружающими людьми.

В современной Германии речь идет от трансфере общественного богатства с запада на восток. «На Востоке должно измениться все, на Западе – ничего» (Р. Рейсиг)²⁰⁶. 20 июня 1991 г. бундестаг одобрил закон о переносе столицы ФРГ из Бонна в Берлин. Это стало одним из самых существенных решений в пользу восточных немцев. Принятое с минимальным перевесом, оно являлось не только данью исторической традиции, но имело под собой трезвый экономический расчет. В Берлин хлынул поток инвестиций, начался невиданный строительный бум, восстановился рынок недвижимости, подорванный волной эмиграции в поисках работы на Запад. Масштаб перемен, произошедших с момента падения стены и воссоединения города, впечатляет не только туристов, но и самих берлинцев, славящихся своим скептическим отношением ко всему новому. На месте Потсдамской площади, где двадцать восемь лет проходили лишь наряды пограничников, возник деловой центр, не уступающий лондонскому «сити».

²⁰³Schäfer M. Die Vereinigungsdebatte. Deutsche Intellektuelle und deutsches Selbstverständnis 1989 – 1996. Nomos Verlagsgesellschaft, 2002. S. 34.

²⁰⁴Ференбах О. Крах и возрождение Германии. Взгляд на европейскую историю XX века. М., 2001. С. 32.

²⁰⁵Орлова М.И. ГДР: рождение и крах. М., 2000. С. 32.

²⁰⁶Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit. Wiesbaden, 2000. S. 32.

Простое перенесение на восточногерманские земли правовой и административной системы ФРГ избавило власть от необходимости приспосабливаться к прошлому и отталкиваться от него, как в других посткоммунистических странах, однако породило немало социально-психологических проблем. Первым делом была проведена радикальная чистка государственного аппарата бывшей ГДР, затронувшая, прежде всего, судей, работников полиции и прокуратуры. В бундесвер влились только 10 тыс. сержантов и офицеров Народной армии ГДР, попавших под командование западногерманских генералов. Уже в 1992 г. в трех новых землях премьер-министрами стали политики из Западной Германии. В городских и сельских органах самоуправления преобладали местные выдвиженцы, как правило, без партийного прошлого.

Согласно условиям Договоров об Объединении предполагалось, что новые земли теоретически помимо определённых исключительных переходных положений приобретут опыт, накопленный в Федеративной Республике за сорок один предыдущий год. Новым землям не доставало не только управленческого опыта, чтобы справиться с возникающими задачами, но, что важнее, и налоговых поступлений для целевого финансирования. Резкое ухудшение экономической жизни в Восточной Германии после объединения оказалось разрушительным. В результате средние доходы (от налогов) на душу населения в новых землях даже к 1992 г. составляли лишь 40 % от средних показателей в старых землях. Конечно, минимальным доходам противостояли и противостоят чрезвычайные потребности в расходах, вызываемые процессом перемен на востоке, которые, особенно в областях транспорта и связи, городского планирования, защиты окружающей среды и образования, намного серьёзней западных проблем.

Существовала угроза того, что финансовая слабость новых земель приведет к даче их согласия на признание временного федерального вмешательства в основные полномочия земель. Особому риску подвергались полномочия Земель в культурной, образовательной, информационной, экономической сферах политики, в областях инфраструктуры и городского планирования. Разделение Восток – Запад легко могло разрушить сплочённость, необходимую для эффективной совместной работы земель вместе с федерацией. После объединения новым землям отдельно от своих западных коллег пришлось формулировать положения общей политики по вопросам школьного и высшего образования, социальной политики, торговли с Восточной Европой и в особенности бюджета.

Даже если утверждение о том, что «берлинская стена в головах немцев сохранилась», отнести в разряд журналистских штампов, наличие «одного государства и двух обществ» (Г. Риттер)²⁰⁷ в современной Германии бесспорно. Так, опросы социологов выявили, что восточные немцы больше ориентируются не на партийную идеологию, а на личности лидеров. В этом заключается секрет успеха «варягов» с Запада в начале 1990-х гг., которые сумели войти в образ заботливого отца.

Новейшие исследования признают, что «материальное положение восточных немцев гораздо лучше, чем их настроение»²⁰⁸. Избежав инфляционного шока и приватизационного надувательства, они сравнивают свое нынешнее положение не с соседями из Восточной Европы, а с западными соотечественниками. «Оси» продолжают чувствовать себя людьми второго сорта (по данным социологических опросов, около 80 % восточных немцев разделяет такое утверждение) прежде всего потому, что воспринимают произошедшие изменения как подарок извне, а не как результат собственных усилий. Растет ностальгия по утерянным ценностям – стабильности и предсказуемости жизни, равенству шансов, даже по исчезнувшим с прилавков типично «гэдээровским» товарам и продуктам.

«Основы земель по поводу федерализма в Объединённой Германии»²⁰⁹ – стратегический документ, был опубликован главами правительств западногерманских земель 5 июля 1990 г. и одобрен их коллегами в новообразованных восточногерманских землях в декабре того же года. Он предлагал список требований для «усиления федерального порядка». Наиболее важными были требования, касающиеся законодательных полномочий и «финансовой конституции». Особое значение они придали восстановлению совместных полномочий земель. К примеру, земли требовали уплотнения круга условий, на которых федерация имеет законодательные права совместного и рамочного характера. Успешно осуществлённая реформа вновь предоставила бы землям автономные законодательные права в областях, постоянно для них сужающихся в процессе законодательной централизации, начиная с 1949 г., кроме того, «Основы» предполагали «обязательный пересмотр распределения законодательных полномочий» в Основном Законе целью укрепления законодательного авторитета земель вместе с «чётким разделением ответственности» в областях, на которые распространяются Общие задачи и различные финансовые соглашения.

Такая программа могла бы установить более «субсидиарную» федеративную систему, которая привела бы к поощрению гораздо большего многообразия и различий между землями, чем до сих пор.

²⁰⁷Ritter G.A. Über Deutschland. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte. Gottingen, 1998. S. 32.

²⁰⁸Stent Rivalen des Jahrhunderts. Deutschland und Russland im neuen Europa. Berlin, Munchen, 2000. S. 41.

²⁰⁹Richter M. Die Bildung des Freistaates Sachsen., Vandenhoeck & Ruprecht in Goettingen, 2004. S. 31.

Глобальным было требование получения землями в значительной степени более независимых полномочий по сбору налогов, которые, по крайней мере, теоретически, могли создавать исключительные источники для чисто региональных приоритетов, что неизбежно привело бы к значительно большему различию между землями.

Одновременно в «Основах» содержалось противоположное требование «исключения экономических и социальных различий». Это дополнялось следующим требованием обновления процесса финансового уравнивания, который бы учитывал потребности земель. «Основы» стали результатом пакета поступков, достигнутых в результате переговоров между правительствами (западных) земель, которые перекрыли споры, начавшие разгораться в «старой» Федеративной Республике в 1980-х гг. Акцент на разнобразии и второстепенность отразили вкусы западногерманских земель с более высокими доходами, стремившихся мобилизовывать свои богатые ресурсы как можно более самостоятельно и сокращать свои обязательства перед более слабыми землями. Противоречивый акцент на уравнивание и уменьшение различий отразило настроение западногерманских земель с более низкими доходами, чьей главной заботой была компенсация скудных источников, по крайней мере, частичная, за счёт более богатых земель (в обратном случае, по-видимому, за счёт федерации, со всеми вытекающими отсюда последствиями для их самостоятельности).

«Основы» были составлены западногерманскими землями и лишь ретроспективно одобрены новыми землями на востоке. Никким образом было невозможно то, что одобрение с востока не потребует, поскольку новые земли вошли в доверие и приобрели опыт давления, для принятия во внимание их приоритетов.

Опыт Комиссии Бундесрата по конституционной реформе показал, что противоположные интересы земель склонны аннулировать друг друга, не допуская появления любого согласованного и всеохватывающего проекта федеративной системы.

Косвенно эта тенденция была усилена возникшим в Бундесрате после объединения новым партийно-политическим «созвездием». До объединения существовало довольно ясное разделение между «чёрными» и «красными» землями, контролируемые соответственно ХДС (Христианский демократический союз) – ХСС (Христианский социальный союз) (временами в коалиции с СвДП (Свободная Демократическая Партия) и СДПГ (Социал-демократическая партия Германии). Было доказано, что деление земель на два партийно-политических лагеря – важный механизм координации и выработки консенсуса между ними: легче было договориться двум основным лагерям, чем всем землям, действующим по отдельности. Однако результат выборов в землях после объединения подорвал эту координирующую роль, вновь представив в Бундесрате правительства различных оттенков: вместе с однопартийными «красными» или «чёрными» правительствами появились «красно-зелёные» коалиции, грандиозные коалиции ХДС и СДПГ, коалиции «светофор» (красно-жёлтые / СвДП-зелёные) и даже одна коалиция красно-зелёного меньшинства, поддерживаемая посткоммунистической ПДС (Партия демократического социализма).

Результатом стал больший акцент на чисто региональные и зачастую очень несхожие финансовые или связанные с финансовыми интересами в отношениях между землями.

В конечном счёте, Комиссия Бундесрата ввиду разобщённости земель смогла предложить лишь ограниченные изменения. Однако даже эти ограниченные перемены подверглись последующему ослаблению в совместной Конституционной Комиссии Бундестага и Бундесрата, где беспокойный союз земель столкнулся с более или менее сплочённым фронтом федеральных представителей, в большинстве своём не сочувствовавших их заботам. Это ясно демонстрировалось в первом представлении Комиссии Бундестага, которое или забраковывало, или значительно изменяло большинство предложений Комиссии Бундесрата по реформированию, не говоря уже об аналогичном представлении федерального Министерства внутренних дел, которое отклонило все предложения Бундесрата, кроме самых незначительных. Во время споров в совместной Комиссии, предложенные землями ограничения осуществления федерацией полномочий в областях совместного и рамочного законодательства, были смягчены. Кроме того, предложенное Бундесратом право на использование федерацией этих полномочий было заменено косвенным правом подачи апелляции в Конституционный Суд (который ранее, конечно, придерживался профедеральных взглядов).

Простое объединение новых земель в существовавшую до объединения систему финансового уравнивания нанесёт вред финансам старых земель и не предоставит новым землям достаточных средств для покрытия их чрезвычайных затрат на реконструкцию. Единственным выходом станет финансовая зависимость и востока, и запада от федерации. В переговорах по финансовому уравниванию в объединённой Германии ставились задачи²¹⁰: 1) найти способ сбора достаточных средств для поддержки

²¹⁰Kocka J. Vereinigungskrise. Vandenhoeck & Ruprecht Göttingen, 1995. S. 42.

всех земель; 2) сделать это так, чтобы распределить бремя и между федерацией и землями, и между самими землями, не подвергая опасности внутреннее равновесие федеративной системы. В отношении земель это повлечёт согласование круга противоположных интересов: тех из высокодоходных западных земель, которые к концу 1980-х гг. стали менее склонны к появлению солидарности и поддержки своих более слабых соседей; тех из западных земель с низкими доходами, которым необходимы были переводы от более богатых соседей во избежание чрезмерной финансовой зависимости от федерации; тех новых земель, чьё наихудшее финансовое положение предрасполагало к вмешательству федерации.

Высказывались различные предложения: добровольное объединение ресурсов западных Земель для оказания помощи Востоку как способ постановки федерации в безвыходное положение; аннулирование части общих задач для высвобождения ресурсов для Востока; территориальная реформа границ земель, которая сократит масштаб финансовых переводов, осуществляемых в сообществе земель; строго ограниченный период обильной инвестиционной помощи федерации Востоку, которая подтянет восточные земли к западным стандартам так скоро, как только возможно и, таким образом, сведёт протяжённость системы уравнивания к среднему сроку; отход от требования поддержания единообразия условий жизни в пользу равнозначности, которая может означать, к примеру, снижение контрольной цифры уравнивания с 95 до 70 % средних финансовых возможностей сообщества земель; дальнейший отход от принципа единообразия посредством предоставления землям значительной налоговой самостоятельности и т.д.

На конференции Министров финансов земель обсуждалась серия предложений, касающихся отмены общих задач и договорённостей по смешанному финансированию, применяемых в 1969 – 1970 гг., что высвобождает ресурсы для иных целей и, предположительно, вернёт землям законодательные полномочия. Западные земли с наиболее высокими доходами (Баден-Вюртемберг, Бавария, Гамбург, Гессен и Северная Рейн-Вестфалия), поддерживаемые иногда Нижней Саксонией, блокировались и упорно голосовали за аннулирование или, в крайнем случае, ограничение этих соглашений, по-видимому, в целях расширения законодательной самостоятельности. Западные земли с более низкими доходами и новые земли (за некоторыми исключениями) голосовали против (возможно, договорившись), демонстрируя явное нежелание лишать себя возможности получения федеральной помощи для покрытия основных расходов.

По ещё более спорному вопросу самой системы финансового уравнивания некоторые западные земли с различным уровнем дохода (Гессен, Баден-Вюртемберг, Бавария, Саарланд и Бремен) выдвинули детальные предложения по реформированию в течение 1992 г., предусматривающие изменения различных аспектов процесса всеобщего уравнивания. За похвальным исключением Бремена они намеревались на «родную» землю возложить меньшее бремя, чем на все остальные, чьи предложения рассматриваются. В октябре 1992 г. были опубликованы реформационные предложения федерального правительства, чьим автором был федеральный министр финансов Тео Вайгель.

Предложение Вайгеля должно было сыграть на разногласиях между более и менее богатыми землями и, таким образом, вбить клин между группами земель. В частности, ему была придана финансовая привлекательность в глазах новых земель, но во многом за счёт старых, которым предлагалось полностью субсидировать три четверти дополнительных расходов (около 30 миллиардов немецких марок) по включению новых земель в процесс финансового уравнивания.

Старые земли не рассчитывали на такой уровень расходов, и в большинстве их столиц он вызвал «безграничное возмущение». Опасались, что такое ярмо повлечёт, пользуясь красочной терминологией министра-президента земли Гессен Ганса Эйхеля, «стриптиз» оставшихся полномочий земель, поскольку они окажутся финансово неспособными, если предложение Вайгеля будет принято. Впоследствии волнение на западном фронте было усилено первыми признаками того, что восточные земли могут отделиться и заключить договор с федеральным правительством на основе предложений Вайгеля. Эти признаки сопровождались разногласиями Востока и Запада, обнародованными на встрече министров финансов земель в октябре 1992 г. Министр финансов Северной Рейн-Вестфалии, Хейнц Шлоссер обвинил лидеров новых земель в том, что их поведение напоминает действия подчинённых «провинциальных управляющих» федерации, а не глав суверенных земель.

Возможность выработки консенсуальной позиции относительно федерации появилась в начале 1993 г. в процессе переговоров о принятии «Договора солидарности» между федерацией, землями и партиями. Договор солидарности предусматривал финансирование более широкого процесса реконструкции на востоке за счёт системы финансового уравнивания, а также посредством других разнообразных мер. Размах проекта делал возможным взаимопроникновение интересов Запада и Востока, высоко - и низкодоходных земель в различных обговариваемых областях. На встрече в Потсдаме в феврале 1993 г. главы правительств земель единодушно одобрили общие положения предстоящих дискуссий с федеральным правительством, которое могло сдерживать возложенное на старые земли бремя процесса фи-

нансового уравнивания, и предложить новым землям льготы в областях инвестиционной помощи, экологической и жилищной политики.

Решение проблемы финансового уравнивания, принятое землями в Потсдаме²¹¹, в середине 1992 г. выдвигалось Баварией. Ключевые моменты предложения Баварии были просты, но эффективны. Новым землям было обещано почти столько же, сколько предусматривалось моделью Вайгеля, в то время как существовавший механизм финансового уравнивания в общем не менялся, и каждой земле, и на востоке, и на западе, гарантировалось 95 % средних финансовых возможностей сообщества земель как целого после уравнивания. Главный груз по сбору необходимых на то средств будет переложен со старых земель на федерацию. Федерация будет субсидировать две трети этой суммы (в противоположность одной четверти, согласно предложению Вайгеля) посредством перераспределения большей части её доходов земля.

Это предложение снизило потенциал для «горизонтальных» конфликтов между землями и создало основу для объединения земель, что могло быть использовано позже в «вертикальном» конфликте с федеральным правительством. В противоположность спорам в Конституционных Комиссиях эта «горизонтальная» сплоченность по финансовым вопросам сопровождалась важной попыткой гарантировать межпартийный консенсус среди земель в поддержку предложения Баварии. Решающей стала поддержка предложения Баварии объединённой ХДС-ХСС Баварии и Северной Рейн-Вестфалии (СДПГ), обе группировки представляли интересы высокодоходных земель. Затем эстафету в интересах низкодоходных земель на востоке и западе перехватили Саксония (ХДС), в то время как Бранденбург, единственный сторонник СДПГ на востоке, играл (частично благодаря тесным связям с СДПГ Северной Рейн-Вестфалией на западе) роль дополнительно связующего звена в поддержании востока.

Успех земель в выработке консенсуса между богатыми и бедными, и между различными партиями по пакету документов о солидарности в целом, и по баварскому предложению о финансовом уравнивании имел решающее значение в формировании переговоров с федеральным правительством по Договору солидарности в марте 1993 г. Несмотря на глубокое различие проектов Вайгеля и Баварии, баварский вариант был принят лишь с незначительными изменениями, и было постановлено ввести его в действие с 1 января 1995 г. Канцлер Коль поддержал Договор Солидарности, используя свой значительный личный авторитет, хотя и настаивал на достижении согласия, даже если это будет на руку землям.

Такой неправдоподобно благоприятный результат был встречен землями с эйфорией. Это трактовалось как «успех федерализма», как «проверка временем» федеративной системы. Более трезвыми были оценки теоретиков, которые считали, что земли «уступили свои объединённые силы федеральному правительству и сложили руки как побеждённые».

Борьба за оздоровление государственных финансов, сопровождавшаяся приватизацией крупнейших государственных компаний, таких как почта, «Люфтваганза» или федеральные железные дороги, принесла свои плоды. Однако правительству не удалось победить главное социальное зло 1990-х гг. — безработицу, охватившую около десятой части самодеятельного населения ФРГ. В январе 1994 г. ее уровень перевалил за отметку 4 млн. Безработица носит структурный характер и отражает процесс сокращения числа занятых в промышленном производстве Германии. Внедрение роботов (особенно в автоиндустрии) и систем автоматизированного управления привело к тому, что конвейеры крупнейших предприятий буквально «обезлюдели». В сфере нематериального производства к концу 1990-х гг. было занято уже две трети самодеятельного населения, при этом четверть из них работала на государство, что отличало ФРГ от других высокоразвитых стран Запада²¹².

Свои позиции в верхней части общества сохраняют представители свободных профессий от адвокатов и врачей до гадалок и журналистов. Эта категория занятых в сфере общественного труда насчитывает 2,5 млн. человек, соединяющих в себе черты частных предпринимателей и интеллигенции. Их корпоративные интересы представляет СвДП, гордо называющая себя партией мыслящих людей.

Наряду с безработицей стратегической проблемой, с которой ФРГ столкнулась в 1990-е гг., является старение населения. В последние годы фактор иностранцев стал приобретать в германской политике новое звучание. Все партии согласились с тем, что ФРГ является страной иммиграции (Einwanderungsland) из-за отрицательного демографического баланса в ней самой. Число лиц пенсионного возраста в ФРГ давно уже обогнало число детей и школьников. По расчетам социологов, без притока извне население ФРГ к 2050 г. сократится на 25 млн. человек. Первые шаги для решения этой программы уже сделаны. С осени 2000 г. стали выдаваться первые разрешения на работу в ФРГ представителям дефицитных специальностей из-за рубежа, прежде всего программистам. С 1 января 2001 г. вступил в действие новый закон о гражданстве, который сменил своего предшественника из 1913 г., опиравшегося на понятие «права крови», т.е. биологически определенной этнической принадлежности. Он открывает

²¹¹Tofahrn K. Chronologie der Wiedervereinigung Deutschlands, Verlag DR. Kovac in Hamburg 2004. S. 31.

²¹²Stent Rivalen des Jahrhunderts. Deutschland und Russland im neuen Europa. Berlin, Munchen, 2000. S. 12.

шанс иностранцам, много лет живущим в ФРГ, стать гражданами этой страны, их дети в 23 года получают право выбрать германское гражданство или гражданство своих родителей. Пограничную с иностранцами категорию населения страны образуют этнические немцы, приток которых в Германию из стран Восточной Европы активизировался после падения «железного занавеса». За последние десять лет вернулось 2,6 млн. человек, более половины из них составляют наши бывшие соотечественники.

Интеграция новых федеральных земель трансформировала географию экономического потенциала Германии. Ныне его можно условно представить в качестве треугольника, вершина которого находится в Берлине, а противолежащая сторона вытянута по Рейну от Рурского бассейна до Мангейма и Штутгарта. Две остальные стороны проходят через промышленные центры Баварии (Мюнхен, Ингольштадт) и Тюрингии (Йена, Эйзенах), а также через Магдебург и Нижнюю Саксонию. К северу и востоку от германской столицы преобладают проблемные регионы, реформирование промышленной структуры которых пока еще не привело к значительным результатам.

Нерешенной проблемой остается ситуация в Восточной Германии, социальная интеграция которой явно опережает экономическую модернизацию. Показателем неблагополучия является продолжающийся отток самостоятельного населения, прежде всего молодежи, на Запад. На территории бывшей ГДР ныне проживает всего лишь 15 млн. человек, здесь сосредоточено только 6 % промышленных мощностей и производится 11 % валового социального продукта ФРГ. Львиная доля средств государственного бюджета, направленных в бывшую ГДР, была потрачена на повышение уровня жизни восточных немцев, выросшего за десять лет в три раза. Но оптимистические прогнозы о том, что скоро новые федеральные земли смогут самостоятельно зарабатывать себе на жизнь, неизменно отодвигаются в обозримое будущее.

Трудно подводить итоги тому, что еще не закончилось. Очевидно, что перед следующими поколениями контуры германской истории последнего десятилетия XX в. предстанут более четкими и, может быть, несколько иными, чем перед нами. Очевидно одно – к концу XX в. ФРГ вступила в эпоху постиндустриального общества, немцы, как на востоке, так и на западе страны пользуются самой современной системой социальных гарантий, Германия выступает в качестве мотора европейской интеграции.

Е.В. Соковнин

РОССИЙСКО-ИСПАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

После распада СССР Россия утверждала себя в новой роли на международной арене: отказ от политики конфронтации привел к тому, что Россия искала в лице стран Запада союзников и партнеров, среди которых далеко не последнюю роль играет Испания, в связи с этим Испания рассматривалась Россией как один из ключевых партнеров в Европе. Испания в свою очередь крайне положительно отнеслась к внешнеполитическому курсу России и была готова налаживать новые отношения с современной Россией.

Очевидно, что развитие политико-дипломатических отношений между Россией и Испанией не ограничивалось исключительно рамками двустороннего сотрудничества.

Как известно, Россия ключевое значение во внешней политике придает сотрудничеству с Европейским союзом. Испания как член этой интеграционной организации проводит достаточно активную политику по углублению и плодотворному развитию сотрудничества между Россией и ЕС, что лишний раз подтверждают слова посла Испании в России Хосе Мариа Роблес Фраги: «Я убежден, что ЕС, в первую очередь, должен обратить внимание на своих ближайших соседей, среди которых, вне всякого сомнения, самым крупным и определяющим является Российская Федерация».²¹³

Руководства и России и Испании пришли к пониманию того, что отношения между странами могут послужить прекрасным дополнением и стимулом для общих отношений сотрудничества и интеграции между Европейским союзом и Россией.

Испания в числе первых стран ЕС официально признала Россию в качестве государства-правопреемника СССР. 24 января 1994 г. Россия и Европейский союз подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве. Испания была первой страной ЕС, которая ратифицировала этот документ, подписанный на о. Корфу в июле 1994 г. и вступивший в силу 1 декабря 1997 г.

17 июля 1995 г., до завершения процесса ратификации соглашения некоторыми странами Европейского союза, вступило в силу новое Временное торговое соглашение. Обеспечение его принятия яви-

²¹³ Фрага Х. Мадрид и Москва: новые горизонты // Современная Европа. 2003. № 3. С. 19.